



La Agencia de la ONU para los Refugiados

**Diez años después de Tampere
Recomendaciones del ACNUR a Suecia para su Presidencia de la
Unión Europea
(Julio a Diciembre de 2009)**

1. Introducción

Suecia asume la Presidencia Europea en un momento clave para el futuro de la protección a los refugiados en la Unión Europea. El “Programa Estocolmo” que será aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2009 determinará el curso de la legislación y la política sobre asilo y protección internacional en la Unión Europea desde el 2010 al 2014.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) anima a la Presidencia Sueca a que emplee esta oportunidad para reafirmar la importancia de garantizar que las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional la encuentran, tanto dentro como fuera de la Unión Europea. Otros objetivos importantes en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior y en el control de las fronteras exteriores de la Unión, la organización de los flujos migratorios, y la prevención de riesgos en la seguridad y del crimen transnacional deberían perseguirse de una forma consistente y respetuosa con las obligaciones internacionales de protección a los refugiados. El ACNUR pide a la Presidencia que tome una actitud garantista con los derechos al acometer sus objetivos.

El esfuerzo de construir un sistema europeo común de asilo se inició hace casi diez años, tras la adopción por el Consejo de las Conclusiones de Tampere y la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam¹. El Programa de la Haya, adoptado en 2004, proporcionaba una directriz para la segunda fase del trabajo hacia una sistema común de

¹ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones a la Presidencia; Consejo Europeo de Tampere, 15-16 octubre 1999*, 16 de octubre de 1999, disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm.

asilo². Los resultados del proceso a día de hoy son mixtos. Se han respetado los estándares mínimos comunes, pero dejan un espacio muy considerable a la discrecionalidad, a múltiples interpretaciones y a derogaciones. La calidad en la implementación de los estándares acordados varía enormemente si resulta que mientras que la protección internacional ha mejorado en algunas áreas, quedan lagunas y deficiencias significativas que abordar en otros campos.

Desde el principio del proceso de armonización, el ACNUR ha buscado ofrecer asesoramiento y apoyo constructivo a los Estados Miembros de la Unión y a sus instituciones, en línea con su papel consultivo establecido en la Declaración 17 del Tratado de Ámsterdam,³ y con su responsabilidad de supervisión de la aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967⁴.

Las recomendaciones que se realizan en este documento abordan temas que se incluirán en la agenda de la Unión Europea durante la Presidencia Sueca, y a una perspectiva a más largo plazo del Programa Estocolmo, tal y como ya se ha calificado en la Comunicación de la Comisión Europea titulada “Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio del ciudadano: Mayor libertad en un ambiente más seguro”⁵.

2. Construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)

a) Premisas fundamentales

El Programa Estocolmo brinda a los Estados Miembros la oportunidad de reafirmar su compromiso en la construcción de un sistema de asilo basado en la entera y absoluta aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de otros tratados relevantes.

El objetivo de establecer un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se les otorga asilo o protección subsidiaria fue aceptado por el Consejo en el Programa de la Haya y en el tratado de Lisboa.⁶ En el Pacto sobre Inmigración y Asilo que se adoptó en octubre de 2008, el Consejo reiteró su decisión de

² Consejo de la Unión Europea, *El Programa de La Haya: Reforzar la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea*, 13 de diciembre de 2004, JAI 559; 16054/04, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>.

³ La Declaración 17 del Tratado de Ámsterdam menciona que “se realizar consultas con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (...) en materias relativas a las políticas de asilo”; *Declaración sobre el Artículo 73k del Tratado que establece la Comunidad Europea* [OJ C 340/134, 10.11.1997], disponible en : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/AFI/DCL/17:EN:HTML>.

⁴ *Convención Relativa al Estatuto de Refugiado*, 28 de julio de 1951, Serie de Tratados de Naciones Unidas, vol. 189, p. 137, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>, y Protocolo Relativo al Estatuto de los Refugiados, 30 de enero de 1967, Serie de Tratados de Naciones Unidas, vol. 606, p. 267, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2205.pdf> (a partir de ahora nos referiremos a los dos documentos como la “Convención de 1951”).

⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo Europeo, Un área de libertad, seguridad y justicia al servicio del ciudadano*, 10 de junio de 2009, COM (2009) 262 final, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0262:FIN:EN:PDF>.

⁶ Unión Europea, *Tratado de Lisboa que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Establecimiento de la Comunidad Europea*, 13 de diciembre de 2007, 2007/C 306/01, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.

lograrlo, observando que “quedan disparidades considerables entre un Estado Miembro y otro relacionadas con la concesión de protección y las formas que adopta esa protección”, y que “ha llegado el momento de tomar nuevas iniciativas para conseguir un Sistema Europeo Común de Asilo [...] y por tanto de ofrecer un mayor nivel de protección”.⁷

Un procedimiento común debería ser aquel que asegure la mayor coherencia y calidad en la toma de decisiones de asilo en todos los Estados Miembros. Un estatuto uniforme para los refugiados y los beneficiarios de protección subsidiaria debería garantizar, como mínimo, el acceso efectivo y disfrute de todos los derechos previstos en los instrumentos internacionales y regionales que vinculan a los Estados Miembros. Esto implica aumentar los derechos de los beneficiarios de la protección subsidiaria para aproximarlos a los derechos de los refugiados, más que unificar los dos estatutos en un nivel inferior de derechos, que no sea acorde con el derecho internacional.

El doble objetivo de mejorar la calidad y la coherencia en un procedimiento común y de garantizar el respeto a los derechos básicos a través de un estatuto uniforme debería apuntalar el Programa Estocolmo, cumpliendo por tanto el compromiso del Pacto de ofrecer “un nivel mayor de protección” en una “Europa de asilo”.

Recomendación: El desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo debería guiarse por los principios del Derecho Comunitario Internacional y Primario así como por la Carta Europea de Derechos Fundamentales. Estos incluyen el derecho de solicitar y disfrutar del asilo y el derecho de todas las personas a ser protegidas contra el refoulement.

b) Toma de decisiones sobre asilo de gran calidad y coherencia

El ACNUR urge a Suecia a que haga de la calidad de la toma de decisiones de asilo el objetivo central de su Presidencia y del Programa Estocolmo.

Es bien sabido que las solicitudes de asilo planteadas por personas de la misma nacionalidad, con historias similares, obtienen resultados diferentes de un Estado Miembro a otro. Este hecho perjudica no solo el objetivo de armonización de la UE, sino también los derechos de las personas en necesidad de protección y provoca movimientos secundarios dentro de la UE. Asimismo, solo se puede lograr apoyo para retornar a personas cuya solicitud de protección haya sido rechazada si existe confianza en la eficacia y justicia de tales decisiones. Asimismo se reconoce ampliamente la necesidad de resolver los problemas en relación a la coherencia y a la calidad. El reto reside en el desarrollo de medidas legislativas y prácticas para abordar esta cuestión.

El interés de los Estados Miembros en reforzar la calidad de la toma de decisiones se hace patente en su compromiso de formación (incluido a lo largo del Currículo Europeo de Asilo); la colaboración en la información de país de origen (COI); la voluntad de intercambiar buenas prácticas; y la participación en una serie de iniciativas de investigación y de garantía de calidad, incluidos los proyectos liderados por el ACNUR. Sin embargo, resulta necesario garantizar un esfuerzo adicional para asegurar la calidad de la toma de decisiones sobre asilo de manera sostenible y sistemática. Podrían tenerse en cuenta

⁷ Consejo de la Unión Europea, *Pacto europeo sobre Inmigración y Asilo*, 24 de septiembre de 2008, 13440/08, disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

maneras de promover la excelencia en los sistemas nacionales de asilo; de establecer estándares en relación a la cualificación requerida para los funcionarios de asilo y de los niveles exigibles de comportamiento ético y exigencia de responsabilidad; y se podrían adoptar otras mejores prácticas profesionales de otros campos del servicio civil.

En los últimos años, se han desarrollado y puesto en marcha en una serie de Estados mecanismos para garantizar la calidad de los procedimientos de asilo. El ACNUR ha diseñado y participado en la puesta en marcha de algunos de estos mecanismos: por ejemplo en Austria, Bulgaria, Alemania, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumania y el Reino Unido⁸. Estos proyectos de colaboración han sido apreciados por los Estados como una contribución significativa para mejorar sus sistemas de asilo, y buscan llegar a acuerdos nacionales que garanticen la calidad de los mismos. En caso de que otras propuestas de proyectos de este tipo reciban el apoyo financiero de la Comisión Europea, el ACNUR tiene planeado extender su alcance geográfico a otros países y consolidar el progreso obtenido en otros. Basado en estas experiencias y estructuras, se podría desarrollar un mecanismo de calidad que alcance a toda la UE y que fuera coordinado a través de la futura Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA)⁹ con la colaboración y el apoyo del ACNUR.

El ACNUR considera que una compilación de información de forma estructurada sobre la toma de decisiones sobre asilo puede ayudar a los Estados Miembros a organizar sus sistemas de asilo de modo más eficaz. Este trabajo es diferente al de monitorización de la transposición del derecho de la UE, que sigue siendo responsabilidad de la Comisión Europea. El análisis sistemático de los procedimientos de asilo y de las decisiones permitiría un diagnóstico temprano de los problemas, produciría datos más exactos para poder abordar los problemas y permitiría el desarrollo de medidas eficaces para hacerlo. Asimismo se aseguraría de esta manera una mayor responsabilidad y reconocimiento de aquellos sistemas que obtienen buenos resultados y se facilitaría la armonización en base a las buenas prácticas.

La recopilación de información de este tipo, que conecta también con el rol previsto de la Oficina Europea de Apoyo Asilo (OEAA) de facilitar el intercambio de información y buenas prácticas, posibilitaría que se proporcione apoyo a los sistemas de asilo a largo plazo, complementando así el trabajo llevado a cabo a través de proyectos específicos. Todas las partes implicadas se beneficiarían de la obtención de mayor información sobre buenas prácticas a través de las cuales los Estados Miembros pueden cumplir con sus obligaciones. Asimismo dicha información podría asistir a la CE en llevar a cabo su responsabilidad de cumplir con el acervo de asilo establecida en el Tratado.

Recomendación: La Presidencia debería asegurarse de que la calidad en los procesos de asilo y en los resultados sea el objetivo principal de todas las medidas prácticas y legislativas que tengan lugar durante la misma y bajo el Programa Estocolmo. Deberían desarrollarse e instaurarse mecanismos para garantizar la calidad. La cooperación práctica debería tener lugar no solo en los formatos actuales si no también en áreas nuevas que faciliten el desarrollo profesional y promuevan la calidad entre las autoridades nacionales. La recopilación de información efectiva sobre las prácticas en materia de asilo

⁸ La Oficina de Interior publica informes del ACNUR sobre el establecimiento de un mecanismo que garantice la calidad, disponible en

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/unhcrreports>.

⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta para una Regulación del Parlamento y el Consejo Europeo sobre el establecimiento de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo*, 18 de febrero de 2009, COM (2009) 66 final, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0066:FIN:EN:PDF>.

será necesaria para asegurar la aplicación de las leyes y la consecución de los retos prácticos.

c) Aplicación y revisión de los instrumentos de asilo

La correcta aplicación de los actuales instrumentos de asilo constituye un reto. Se espera que la Corte Europea de Justicia juegue un papel decisivo en asegurar la aplicación uniforme de estos instrumentos, en particular en aclarar las interpretaciones divergentes de ciertos estándares a través de su procedimiento prejudicial. El ACNUR confía en que la Corte lo hará a la luz de la Convención de 1951 ya que el Tratado de la Comunidad Europea establece en su artículo 63(1) que las medidas de asilo deberán ser acordes con la Convención. Asimismo, el proceso de finalización del marco legal previsto en Tampere debe continuar a través de la conclusión de las negociaciones sobre propuestas legislativas actuales y pendientes.

El ACNUR anima a la Presidencia Sueca a que haga el máximo por progresar de manera eficaz en las propuestas legislativas actualmente bajo discusión. Aún siendo consciente de que las posturas de los Estados ante estas propuestas difieren, el ACNUR solicita a Suecia que trabaje hacia el compromiso- en el seno del Consejo y entre el Consejo y el Parlamento- con el fin de lograr estándares superiores y solventar problemas detectados en los instrumentos actuales.

En relación a las condiciones de acogida, si bien no todos los Miembros están de acuerdo en regular con mayor detalle la detención de los solicitantes de asilo, el ACNUR considera que se requieren mayores salvaguardas, entre otros motivos para mejorar las condiciones de la detención en muchos Estados, para asegurar la supervisión judicial sistemática en situaciones de detención, para limitar los periodos de detención y reducir la detención de menores. El ACNUR también apoya el requisito que se propone para que los mecanismos nacionales identifiquen a los solicitantes de asilo vulnerables y aseguren el que sus necesidades sean atendidas de manera eficaz.

En cuanto a Dublin II, el ACNUR apoya la propuesta de la Comisión Europea de extender la definición de “miembros de la familia” con el fin de reunificar a las familias que se separan entre los Estados Miembros de la Unión. El ACNUR también considera que los preceptos sobre menores no acompañados deberían aclararse. En cuanto a Eurodac, el ACNUR sigue apoyando la idea de añadir a la propuesta de la Comisión garantías en la protección de los datos. En lo referente a un potencial acceso a Eurodac por parte de las autoridades competentes, el ACNUR alerta de la posibilidad de que ese acceso podría resultar en la estigmatización de los solicitantes de asilo.

Se espera un progreso significativo este año en cuanto a la adopción del Reglamento que establece la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA). El ACNUR considera que puede contribuir considerablemente al funcionamiento eficaz de la OEAA y solicita a la Presidencia apoye a los preceptos que prevén que el ACNUR ostente un puesto de observador sin voto en el Consejo Director.

El ACNUR también considera que las ONGs son socios importantes en la construcción de un sistema europeo común de asilo justo y eficaz, y pide a la Presidencia a que preste su apoyo para que las ONGs tengan un papel en la OEAA, incluyendo la posibilidad de un foro consultivo efectivo.

El ACNUR considera esencial una evaluación constante y detallada de la aplicación y de los resultados de los instrumentos de asilo europeos para el futuro desarrollo del acervo. La OEAA debería jugar un papel clave proporcionando información sobre la que se puedan tomar acciones prácticas para abordar los problemas, así como para identificar necesidades de tipo legislativo cuando así se requiera.

Se espera que la Comisión realice propuestas que modifiquen la Directiva sobre Procedimientos de Asilo y la Directiva de Definición. El ACNUR considera que, efectivamente, es necesario llevar a cabo modificaciones en varias áreas, y anima a la Presidencia a que dé su apoyo a propuestas que reduzcan las excepciones a los estándares básicos, y a que incorpore garantías procedimentales importantes. A finales de 2009, el ACNUR concluirá un proyecto financiado por el FER que examina la aplicación de la Directiva de Procedimientos de Asilo y busca identificar buenas prácticas en doce Estados Miembros. Este estudio debería ayudar en las discusiones sobre las modificaciones al ofrecer pruebas sobre el impacto de los preceptos actuales y señalar las lagunas existentes en la legislación y en la práctica.

Existen dos áreas en las que desde el punto de vista del ACNUR, se requiere nueva legislación. La primera, en relación con la necesidad de una ampliación de los derechos relacionados con la libertad de circulación de las personas a quienes se otorga protección internacional en la UE. La libertad de circulación es un principio esencial y la razón de ser de la Unión. Tras el rechazo en 2008 de las propuestas de modificación a la Directiva de Residentes de Larga Duración, los derechos de los refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria siguen siendo restringidos en comparación con los de otros residentes legales nacionales de terceros países. Mientras que otros nacionales de terceros países pueden, sujetos a ciertas condiciones, establecer su residencia en otro Estado Miembro, los refugiados y los beneficiarios de protección subsidiaria no gozan de este derecho. El ACNUR considera que se requieren medidas legislativas que promuevan el reconocimiento mutuo de las decisiones positivas en materia de asilo, que incluirían la transferencia de responsabilidad de la protección, con el fin de abordar esta situación tan anómala. Un cambio de esta índole asimismo podría contribuir a una mejor distribución de la responsabilidad entre los Estados Miembros.

En segundo lugar el ACNUR considera que se requiere una legislación que garantice el acceso a los mecanismos de protección de menores a los menores separados y no acompañados nacionales de terceros países. Si bien algunos instrumentos, como el de Dublín II y la Directiva sobre procedimientos de asilo incluyen preceptos específicos para menores, estos se aplican únicamente si el menor ha solicitado asilo. Por muchas razones, sin embargo, puede que los menores en necesidad de protección internacional no siempre soliciten esa protección en el momento de su llegada a un Estado Miembro de la UE. El ACNUR asimismo sugiere que deberían revisarse los preceptos existentes en el acervo comunitario con el fin de asegurar que abarcan de manera global las necesidades de los menores no acompañados y separados en relación a su cuidado y representación, la determinación de su interés superior y las soluciones duraderas.

Recomendación: El ACNUR anima a la Presidencia Sueca a liderar las negociaciones en torno a las propuestas legislativas que se encuentran pendientes y futuras, con el fin de lograr una mejora en los estándares. En esta línea, deberían abordarse las lagunas existentes en el marco legal actual, particularmente en lo referente a ampliar los derechos de libertad de circulación a aquellas personas a las que se les ha reconocido

una necesidad de protección y para asegurar el respeto a los derechos del niño. El ACNUR asimismo invita a que se reconozca la importancia de la evaluación continua de las prácticas estatales.

3. Acceso al Territorio y a los Procedimientos de Asilo

El Sistema Europeo Común de Asilo no logrará su objetivo principal si las personas que buscan protección no consiguen solicitarla dentro de la UE o en sus fronteras. El derecho soberano de los Estados de controlar sus fronteras debe por tanto conciliarse con el derecho de todo individuo a solicitar y disfrutar del asilo en caso de persecución. El ACNUR a través de una larga cooperación con las autoridades fronterizas de los Estados Miembros y más recientemente con FRONTEX, busca contribuir de manera constructiva al desarrollo de la política y de las iniciativas prácticas en esta materia.

En su Plan de Diez Puntos para la Protección de los Refugiados y los flujos migratorios mixtos¹⁰ el ACNUR expuso una serie de sugerencias con el objetivo de asistir a los Estados y otros socios en el desarrollo de respuestas a los flujos migratorios irregulares que incluye salvaguardas para aquellas personas que buscan protección. El ACNUR acoge con satisfacción la cooperación de la UE con terceros países en materia migratoria y está dispuesto para su colaboración. Sin embargo considera que dicha cooperación debe ser complementaria a y no en sustitución del acceso a los procedimientos de asilo en línea con el acervo comunitario para las personas que buscan protección en la UE o en sus fronteras.

Los movimientos mixtos de población hacia la UE incluyen a refugiados y a solicitantes de asilo y otras categorías de personas que necesitan y tienen derecho a distintos tipos de protección especial, como son las víctimas de trata y los menores no acompañados. Por citar un ejemplo, el 75% de las personas que llegaron irregularmente por vía marítima a Italia en el 2008 solicitaron asilo; el 50% de las solicitudes fueron posteriormente reconocidas como personas en necesidad de protección internacional. Se requieren por tanto mayores esfuerzos para asegurar que las medidas de control de las fronteras son sensibles a las personas en necesidad de protección. Existen buenas prácticas en la gestión de las fronteras aéreas, marítimas y terrestres que podrían desarrollarse, como por ejemplo la implantación de mecanismos de monitoreo de fronteras que contemplen la colaboración entre el ACNUR, las autoridades estatales y las ONGs. Se han iniciado algunas actividades con FRONTEX que podrían extenderse al nivel nacional y vice-versa, como son la formación de las autoridades en frontera sobre la identificación de solicitantes de asilo y su derivación a los procedimientos adecuados.

En las fronteras marítimas de la Unión, acontecimientos recientes han puesto de manifiesto el gran reto que supone asegurar el acceso a las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional. A principios de mayo de 2009, barcos del Gobierno italiano interceptaron varias embarcaciones en aguas internacionales y las escoltaron de nuevo a Libia, de donde se creía que habían zarpado. El ACNUR continúa preocupado con el hecho de que tales actuaciones amenazan el derecho fundamental a solicitar y disfrutar del asilo, y afirma que el principio de no devolución tal y como establece la Convención de Ginebra de 1951 y el Derecho Comunitario primario, vincula a los Estados donde sea que ejerzan su jurisdicción, incluso más allá de sus fronteras¹¹.

¹⁰ ACNUR, *Plan de Diez Puntos para la Protección de los Refugiados y los flujos migratorios mixtos*, Rev.1, enero de 2007, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>.

¹¹ ACNUR, *Opinión consultiva sobre la aplicación de non-refoulement de modo extraterritorial. Obligaciones bajo la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo de 1967*. 26 de enero de 2007, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>.

El Derecho Marítimo Internacional establece una serie de principios clave, incluida la obligación de rescatar a las personas en peligro en el mar y a desembarcar a esas personas en un lugar seguro, sin tener en cuenta su estatuto, los motivos que se puedan sospechar para su viaje, número o modo de transporte. Sin embargo, los Estados Miembros no están de acuerdo en el alcance y las formas de cumplir con algunas de estas obligaciones. Es necesario encontrar soluciones que garanticen la seguridad y salvaguarden los derechos de las personas afectadas. El ACNUR se presta a contribuir a los esfuerzos para encontrar soluciones prácticas que respeten los importantes principios que se encuentran en riesgo.

Recomendación: El ACNUR solicita a Suecia que facilite las discusiones entre los Estados Miembros acerca de las medidas sobre la gestión de fronteras que respeten principios clave incluidos el derecho a solicitar asilo y a ser protegido contra la devolución. El Consejo, bajo el liderazgo de la Presidencia, debería reaccionar ante las actuaciones que se alejan de estos principios. Deberían duplicarse los esfuerzos que aseguren que las medidas de control de fronteras incluyen salvaguardas para las personas que buscan protección, y debería darse la oportunidad al ACNUR y a otros socios con experiencia en materia de protección, de participar en el desarrollo de las mismas.

4. Reparto de la responsabilidad

Algunos Estados Miembros han reanudado recientemente sus llamamientos para la acción de la Unión Europea ante el significativo número de personas que llegan de manera irregular a sus fronteras. En el momento en el que la escalada de llegadas excede la capacidad de sus sistemas de asilo, recepción o integración, la situación es descrita a menudo como de “especial presión”. El ACNUR reconoce la importancia del reparto de la responsabilidad dentro de la Unión Europea. Sin embargo, esta cuestión se plantea de modo incluso más grave entre el mundo industrializado y los Estados en las regiones de origen y tránsito. El ACNUR insta a la Presidencia a aclarar que la solidaridad dentro de la Unión Europea no debería ser a costa del apoyo que se preste a los terceros países especialmente a través de reasentamiento.

Las estadísticas donde se compara las solicitudes de asilo con la población muestran que no es un fenómeno que afecte sólo a los países europeos del sur, ni a aquellos que se enfrentan con las llegadas a través del mar. La existencia de datos fiables y comparables puede ayudar a valorar la magnitud y la naturaleza de las necesidades que podrían existir en diferentes Estados en momentos distintos.

Se han realizado una serie de sugerencias que podrían contribuir de manera significativa a dirigir las necesidades actuales. Desarrolladas y probadas adecuadamente, dicho “menú” de opciones podría incluir lo siguiente:

- *Reubicación de las personas reconocidas como refugiadas o en necesidad de otras formas de protección internacional dentro de la Unión Europea:* El ACNUR está preparado para trabajar con la Unión Europea para elaborar más a fondo este concepto. Se necesitará discutir sobre los criterios para la reubicación dentro de la UE, que deberá contar en cualquier caso con el consentimiento de la persona. Los Estados que se benefician de dichos acuerdos deben continuar trabajando para fortalecer y mejorar la capacidad y la calidad de sus sistemas de asilo y de recepción, y no deberían hacer de la reubicación una condición previa para el cumplimiento de sus obligaciones ya existentes. El ACNUR reitera su

llamamiento para que los Estados Miembros no permitan que el desarrollo de mecanismos de reubicación mine los esfuerzos por aumentar el reasentamiento de refugiados a la UE desde primeros países de asilo donde no se encuentran disponibles otras soluciones duraderas.

- *Reunificación familiar dentro de la Unión Europea:* el ACNUR anima a agilizar los procedimientos de reunificación familiar más eficientes entre los Estados Miembros, para asegurar que sean accesibles y rápidos y que sus requisitos pueden ser cumplidos por los refugiados. Dichas mejoras podrían contribuir al reparto de la responsabilidad asegurándose de que los refugiados y sus familias son capaces de hacer suyo el derecho a reunirse cuando están separados en distintos Estados Miembros y son capaces de aprovecharse de la red de apoyo que las familias proporcionan¹².
- *Dublín II:* Es de conocimiento general que Dublín II fue concebido como un instrumento de asignación de la responsabilidad, basado en criterios enfocados en primer lugar en el lugar de entrada del solicitante de asilo en la UE. Muchos observadores han argumentado que Dublín II necesita ser equilibrado con un reparto de la responsabilidad más efectivo. Las propias medidas discrecionales en el Reglamento de Dublín proporcionan algunas posibilidades: el uso más amplio de la “cláusula humanitaria”, o de la “cláusula de soberanía” podría permitir a los Estados Miembros intervenir cuando la aplicación estricta de Dublín pueda conducir a una falta de equilibrio. La reciente propuesta de la Comisión para una suspensión temporal de los mecanismos en casos de presión especial, responde directamente a esta necesidad.
- *Equipos de asilo de apoyo:* Esta propuesta, tal y como está prevista en la Reglamentación de la EASO, podría ser puesta a prueba a través de un proyecto para identificar personal – como intérpretes, personal de registro, expertos en información de país de origen, u otros - de uno de los Estados Miembros cuyas capacidades pudieran ayudar a reforzar la capacidad en otro Estado Miembro.
- *Otras ideas:* se incluiría la ampliación del derecho a la libre circulación de personas identificadas como en necesidad de protección; apoyo para el retorno de personas que no se encuentran en necesidad de protección internacional, y asegurar un uso más efectivo de los fondos de la Comisión Europea destinados a proporcionar un apoyo excepcional.

Recomendación: Se alienta a la Presidencia a lanzar una discusión amplia sobre el reparto de responsabilidades, y a involucrar al ACNUR y a otros socios intergubernamentales y no gubernamentales. Esta discusión debería ir acompañada de un grupo de medidas entre las que se incluirían la reubicación de personas en necesidad de protección así como la ampliación del derecho de libre circulación, los equipos de asilo de apoyo, la mejora de las posibilidades para la reunificación familiar y cambios en el sistema de Dublín II, entre otros.

¹² La próxima revisión de la Directiva de la Comisión Europea sobre Reunificación Familiar proporciona una oportunidad para valorar si sus disposiciones necesitan reforzarse para asegurar que la situación especial de los refugiados y de los beneficiarios de protección subsidiaria ha sido adecuadamente tomada en cuenta.

5. Integración

El racismo, la xenofobia y la discriminación suponen una amenaza no solo a la integración de los recién llegados a la UE, si no a los valores esenciales de la Unión. El ACNUR llama a una minuciosa revisión de este tema y a que se entable una alianza activa con los organismos competentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales para abordar estos problemas. Se requieren medidas para afrontar las causas que originan estos fenómenos, para promover el diálogo y la comprensión mutua, y para supervisar la aplicación de los preceptos legales relacionados con la protección contra la discriminación y la igualdad de trato.

En el seno de la UE, los refugiados reconocidos tienen una serie de derechos que deberían facilitar su integración de manera efectiva. Sin embargo, a menudo carecen de oportunidades reales de ejercer y disfrutar esos derechos. Se requieren mayores esfuerzos para desarrollar y aplicar metodologías e instrumentos que sirvan de guía, supervisen y evalúen la aplicación de las políticas de integración y los programas que afectan a los refugiados¹³. En cuanto a los beneficiarios de protección subsidiaria, los estándares mínimos en la Directiva de Definición resultan inadecuados y permiten que los Estados impongan límites excesivos a los derechos laborales y que denieguen las ayudas a la integración. Estos problemas deberían abordarse con el fin de asegurar una oportunidad realista de integrarse a miles de personas a las que se les ha reconocido una necesidad real de protección internacional. Asimismo, como se ha dicho anteriormente el reconocimiento mutuo de las decisiones positivas en materia de asilo, unido a una ampliación de derechos para los beneficiarios de la protección internacional en relación a la circulación y residencia en el seno de la Unión, también facilitaría su integración.

Los programas de integración a menudo no tienen en cuenta las necesidades especiales y las circunstancias de los beneficiarios de protección internacional. El ACNUR considera que la política europea debería tener en cuenta el hecho de que los refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria pueden haber atravesado experiencias que les dificulte la integración y les haga merecedores de ayudas especiales.

Recomendación: Se solicita a la Presidencia sueca que preste especial atención a las necesidades de integración de los beneficiarios de protección internacional, a través de la cooperación práctica, del intercambio de información y del desarrollo de herramientas de evaluación. Deberían realizarse esfuerzos que reduzcan la brecha entre los preceptos legislativos y el disfrute efectivo de los derechos. Como medida concreta para promover la integración, se anima a la Presidencia a abrir el debate sobre la libertad de circulación de los beneficiarios de protección internacional en el seno de la UE.

6. La dimensión externa

a) Reasentamiento

El ACNUR ha abogado por aumentar el reasentamiento en la Unión Europea, desde el comienzo de las discusiones sobre el mismo. A pesar de que se han hecho algunos progresos, siguen siendo necesarios esfuerzos para aumentar tanto el número de Estados miembros implicados en programas de reasentamiento como el número de

¹³ El ACNUR está trabajando con el Grupo de Políticas sobre Migraciones para desarrollar una herramienta de evaluación para la integración de los refugiados que será probada en los Estados Miembros centroeuropeos en 2010.

refugiados reasentados hacia la Unión Europea, que actualmente son menos de uno de cada diez refugiados reasentados a nivel mundial.

El número de refugiados en necesidad de reasentamiento está creciendo, sin embargo, la disponibilidad de lugares para reasentarlos no surge al mismo ritmo. Durante el año 2008 el ACNUR presentó 121.000 refugiados para optar a programas de reasentamiento y en el año 2009 esta cifra probablemente será mayor. Sin embargo se cuenta únicamente con 79.000 plazas disponibles entre todos los estados que tienen programas de reasentamiento. Los países de la Unión Europea proporcionan unas 7.000 plazas. Los esfuerzos del ACNUR para ampliar el reasentamiento de manera que se puedan satisfacer las necesidades de protección de los refugiados más vulnerables y proporcionarles una solución duradera, deben corresponderse con un compromiso de los Estados para dar mayores oportunidades a los refugiados que necesitan ser reasentados.

Asimismo, el ACNUR espera una proposición de un Programa de Reasentamiento por parte de la UE y recomienda a la Presidencia Sueca que asuma este tema de manera enérgica, subrayando la protección fundamental que proporciona el reasentamiento, así como los beneficios estratégicos del reasentamiento en la ayuda para resolver situaciones de refugiados de larga duración, reforzando el marco de la protección en las regiones de origen y mitigando posteriores desplazamientos. Una campaña informativa que explique el reasentamiento y que ilustre la experiencia de refugiados que hayan sido reasentados debería servir para generar apoyo de la opinión pública y para proporcionar información sobre el reasentamiento, así como generar conciencia del hecho de que el reasentamiento desde terceros países que acogen a un gran número de refugiados es una vía importante para demostrar la solidaridad europea con dichos países.

Un programa de reasentamiento a nivel de la UE, desde el punto de vista del ACNUR, añadiría valor a los programas nacionales existentes al aumentar el número de plazas para el reasentamiento de refugiados. Debería estar integrado dentro de las actividades globales de reasentamiento del ACNUR, lo que permitiría planificar a más largo plazo, y conseguir un proceso de reasentamiento más racionalizado. Podría ser útil incorporar un mecanismo de patrocinio privado como los elaborados por Australia y Canadá durante varios años. Por último, pero no por ello menos importante, un programa a nivel de la UE debería incluir una participación previsible por parte de los países de la UE en el reasentamiento de los refugiados evacuados por el ACNUR al Centro de Tránsito de Emergencias en Rumania.

b) Fortalecimiento las capacidades

EL ACNUR continúa contribuyendo con actividades de fortalecimiento de las capacidades en terceros países con la financiación de la UE. La importancia de los esfuerzos para incrementar el espacio para el asilo en terceros países ha sido destacada en los recientes debates sobre Libia, pero también surgen cuestiones similares en otros contextos. El ACNUR agradece el apoyo de la UE, tanto político como financiero, para promover los principios y la práctica de la protección internacional en terceros países. Los recursos de la Comisión Europea y/o de los Estados miembros contribuyen a asegurar que el ACNUR pueda desempeñar su mandato incluyendo la defensa de los

derechos de los refugiados, y en algunos casos llevando a cabo la determinación del estatuto de refugiado en aquellos Estados que no disponen de la estructura legal o institucional, ni de los recursos y/o intención política de realizarlo por si mismos.

Sin embargo, las actividades del ACNUR no pueden reemplazar la provisión de protección por parte de los Estados. Las condiciones para los solicitantes de asilo y refugiados en algunos países donde el ACNUR trabaja están bastante lejos de ser adecuadas y muchos de los derechos de los refugiados, incluyendo la libertad y la seguridad de las personas, no son respetados. A este respecto, el ACNUR agradece el interés de los Estados Miembros por la idea de los Programas Regionales de Protección (PRP), pero quisiera hacer constar que dichos programas no constituyen un sustituto a permitir el acceso efectivo a la Unión Europea de personas que buscan protección internacional. Asimismo, el ACNUR desea hacer constar que se necesita un incremento significativo de recursos y de otras formas efectivas de coordinación entre los actores de la UE para aumentar el impacto de los PRP, los cuales actualmente se encuentran limitados.

c) Retorno

El retorno de las personas que no se encuentran en necesidad de protección internacional, tras un procedimiento de asilo justo, es importante para mantener la credibilidad y la integridad del sistema de asilo. El ACNUR reconoce el interés generalizado de los Estados Miembros en facilitar los retornos. Se recuerda, sin embargo, que se deben aplicar ciertos estándares, y los retornos deben tener lugar con seguridad y dignidad. Cuando se contemple el retorno de menores, el interés superior del menor debe ser una consideración primordial. El ACNUR urge a que los Estados trabajen para que el retorno de personas a sus países de origen sea sostenible de manera que no se agraven los problemas de desplazamiento interno. El ACNUR apunta con preocupación que los retornos a países de tránsito generalmente no proporcionan una solución duradera y pueden dar lugar a movimientos irregulares.

Recomendación: El ACNUR recomienda a la Presidencia, que trabaje con los Estados Miembros, la Comisión y el Parlamento para aumentar el reasentamiento en la UE, y para facilitar discusiones productivas hacia un programa de reasentamiento en la UE, implicando al ACNUR, la OIM y otros socios. Mientras las actividades de fortalecimiento de las capacidades en terceros países debe permanecer como una prioridad para la UE, debe abordarse de manera que fomente el respeto generalizado por las normas internacionales, que marque expectativas realistas y que no socave o reemplace el acceso a la protección en la Unión Europea. El ACNUR recomienda a la Presidencia que tenga en cuenta las discusiones sobre el retorno de las personas que no están en necesidad de protección internacional de manera que no sólo se asegure el respeto por los derechos y la dignidad de los individuos afectados sino que se promueva su reintegración sostenible en los países de la región.

ACNUR
Junio 2009

Traducción realizada por la Delegación del ACNUR en España